

Antrag

der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Markus Herbrand, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Dr. Lukas Köhler, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Alexander Müller, Hagen Reinhold, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Katja Suding, Manfred Todtenhausen, Dr. Florian Toncar, Dr. Andrew Ullmann, Gerald Ullrich, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Inkassokosten senken, Schuldenfallen vermeiden

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die soziale Marktwirtschaft versetzt die Bürgerinnen und Bürger in die Lage, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln, indem sie untereinander frei und einvernehmlich vereinbaren können, zu welchen Konditionen Waren ausgetauscht und Dienstleistungen erbracht werden. Mit jedem geschlossenen Vertrag besteht jedoch die Möglichkeit von Leistungsstörungen von Seiten einer der beiden Vertragsparteien. Unternehmer müssen deshalb damit rechnen, dass trotz tadelloser Leistung ihrerseits ein Teil der Kunden ihrer vertraglichen Verpflichtung – das Entgelt zu zahlen – nicht nachkommt.

In 2018 waren dementsprechend 42,9 Millionen Forderungen in Deutschland offen und fällig, wobei mit 84 % der Großteil der Nichtzahler aus dem Lager der Verbraucher stammt. Es verwundert daher auch nicht, dass es gerade Forderungen mit geringeren Werten sind, die von Inkassounternehmen für die Gläubiger geltend gemacht werden. 87 % aller Forderungen liegen unterhalb von 500 Euro. Betrachtet man die Wertgrenze von 50 Euro, liegt knapp ein Viertel aller Forderungen darunter (Quelle: Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen, BDIU-Branchenstudie 2019).

1. Gebührenberechnung bei Kleinforderungen

Insbesondere bei den Kleinforderungen von bis zu 50 Euro entsteht ein gefühltes Gerechtigkeitsproblem, wenn der Gläubiger neben der eigentlichen Schuld die Kosten, die ihm durch die Geltendmachung seiner Ansprüche entstanden sind, verlangt. Aufgrund der Kostenstruktur des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes

(RVG), nach dem sich auch die Abrechnung der Inkassodienstleistungen zu richten hat, ziehen alle Forderungen unterhalb von 500 Euro üblicherweise Kosten von rund 70 Euro inkl. Steuern nach sich. Ist die Schuld geringer als 70 Euro, ergibt sich ein optisches Ungleichgewicht zwischen der Schuld und den Kosten. Man muss sich jedoch vor Augen halten, dass die Höhe der Forderung für den Inkassodienst oder die Rechtsanwaltskanzlei keine Auswirkung auf den Arbeitsaufwand hat. Genauso, wie es beim Reifenwechsel keine Rolle spielt, ob kleine Reifen an ein altes Auto oder breite Reifen an teures Auto geschraubt werden – die Handgriffe sind immer die gleichen.

Gleichwohl ist es die Aufgabe der Rechtsordnung, zur Konfliktvermeidung einen angemessenen Interessenausgleich herbeizuführen. Entsprechend sieht z. B. das Schadensersatzrecht in gewissem Umfang eine Schadensminderungspflicht des Geschädigten vor, um einem unnötigen Anwachsen des Schadens entgegenzuwirken. Beim Inkasso eröffnet sich nun ein Dilemma. Zahlt der Schuldner nicht, kann der Gläubiger das entweder hinnehmen und den Verlust dadurch ausgleichen, dass er seine Preise für die redlichen Kunden erhöht. Oder er verfolgt sein Recht auf die Gegenleistung, denn seinen Teil des Vertrages hat er erfüllt. Wählt er den Weg des Inkassos, kann er den Schaden aber nicht weiter mindern, weil die Berechnung der Rechtsverfolgungskosten nicht in seiner Hand liegt, sondern gesetzlich vorgegeben ist.

Die Lösung scheint auf der Hand zu liegen - die Einführung einer niedrigeren Gebührenschwelle. Dies muss jedoch mit Bedacht getan werden. Das RVG basiert auf einer Mischkalkulation und honoriert die anwaltliche Tätigkeit gemessen an durchschnittlich aufwändigen Fällen. Bei streitigen Fällen entsteht dem Anwalt aber immer ein hoher Aufwand, weil die aktuelle Rechtsprechung gesichtet werden muss und viel Korrespondenz zwischen den Parteien erfolgt. Erhielte der Anwalt für diese Fälle bei Kleinforderungen nur ein verringertes Honorar, könnte kein Anwalt kostendeckend arbeiten. Er müsste diese Mandate ablehnen und damit den Gläubigern ihren Zugang zum Recht verwehren.

Eine Reduzierung der Gebühren für die Inkassotätigkeit bei Kleinforderungen muss daher zwingend auf Fälle beschränkt sein, in denen die Forderung vom Schuldner nicht bestritten wird. Für Forderungen bis 50 Euro erscheint eine Gebührenehöhe von 30 Euro durchaus akzeptabel und gerade noch auskömmlich. Für die Schuldner dürfte diese Herabsetzung um ein Drittel des ursprünglichen Kostentrages zu merklichen Entlastungen führen.

2. Änderung der Geschäftsgebühr beim Inkasso von unbestrittenen Forderungen

Gedanklich davon zu trennen ist die Frage, welche Geschäftsgebühr nach Nr. 2300 des Vergütungsverzeichnisses zum RVG für Inkassotätigkeiten anfallen soll. Bei unbestrittenen Forderungen sollte stärker als bisher berücksichtigt werden, dass die Inkassotätigkeit eine singuläre Rechtsdienstleistung darstellt. Das RVG arbeitet demgegenüber in der Regel mit Spannenvorgaben, damit der Rechtsanwalt die thematisch unterschiedlichen Aufträge, die ihm erteilt werden, jeweils der Komplexität der Rechtsmaterie und des Sachverhalts anpassen kann. Bei der Regelung der Gebühren für die Inkassotätigkeit sollte die Vergütung daher ohne die Eingruppierung in Spannen ausfallen und stattdessen für unbestrittene Forderungen eine feste Geschäftsgebühr von 1,0 festgelegt werden. Dies macht nicht nur die Kontrolle der Inkassogeühren für den Schuldner einfacher, sondern auch für die Aufsichtsbehörden. Die Vereinfachung auf einen festen Wert trägt auch dem Umstand Rechnung, dass zwar das Prozedere der Forderungseinbringung aus vielen Einzelschritten besteht, eine Vielzahl dieser Schritte aber bereits vor der ersten Kontaktaufnahme mit dem Schuldner erfolgen muss. Zusätzlich wird damit weiterer Streit abgewendet, weil ein Schuldner, der die Forderung

nicht bestreitet, nicht in die Verlegenheit kommt, sich mit dem Gläubiger über die Höhe der Rechtsverfolgungskosten auseinandersetzen zu müssen.

Es macht zudem keinen Sinn, eine weitere Unterscheidung danach einzuführen, ob der Schuldner nach einem ersten Anschreiben reagiert und bezahlt hat. Der Großteil der Arbeitsleistung wird beim Inkasso vor der Kontaktaufnahme mit dem Schuldner erbracht. Eine Reduzierung der Vergütung infolge der Zahlung auf das erste Anschreiben könnte sogar den negativen Anreiz wecken, ohne sorgfältige Prüfung überstürzt alle vermeintlichen Schuldner anzuschreiben. Zudem hat der Schuldner, der auf das Inkassoschreiben hin zahlt, überhaupt keinen Anlass für eine Erleichterung seiner Kostenlast gegeben, denn er hat zu diesem Zeitpunkt in der Regel schon etliche Mahnungen des Gläubigers ignoriert und so überhaupt erst die Beauftragung der Inkassoleistung veranlasst.

3. Reduzierung der Einigungsgebühr bei Wohlverhalten des Schuldners

Eine weitere Stellschraube zur Verringerung der Inkassokosten stellt die Einigungsgebühr beim Abschluss einer Zahlungsvereinbarung dar, die gemäß Nr. 1000 des Vergütungsverzeichnisses zum RVG, entsteht. Aus Vernunft oder der Furcht vor Zwangsvollstreckung schließen viele Schuldner Zahlungsvereinbarungen mit ihren Gläubigern ab. Das Ausarbeiten einer geeigneten Zahlungsvereinbarung, die die Leistungsfähigkeit des Schuldners nicht überfordert, und die Überwachung ihrer Einhaltung werden nach dem RVG extra entlohnt. Dies ist auch richtig, denn damit ist nicht nur weiterer Aufwand verbunden, sondern zusätzlich werden auch die Gerichte durch das einvernehmliche Vorgehen von Schuldner und Gläubiger entlastet.

Eine allgemeine Verringerung der Einigungsgebühr ohne konkrete Anknüpfungspunkte ist abzulehnen. Die Einigungsgebühr findet bei den unterschiedlichsten Sachverhalten gerade abseits eines standardisierten Inkassos Anwendung. Änderungen an der Einigungsgebühr sollten daher nur maßgeschneidert auf die Umstände bei der Regelung einer Forderung zwischen einem Verbraucher und einem Unternehmer vorgenommen werden. Änderungsbedarf an der Vergütung für Zahlungsvereinbarungen zwischen Unternehmern ist dagegen nicht ersichtlich.

Um Schuldner, die Verbraucher sind, vor überzogenen Kosten durch den Abschluss einer Zahlungsvereinbarung zu schützen, sollte ihnen eine Privilegierung zu Gute kommen. Für den Fall, dass der Verbraucher die Schuld in drei Raten getilgt hat, sollte sich die Einigungsgebühr für die Zahlungsvereinbarung von 1,5 Gebühren auf 1,0 Gebühren verringern. Dies motiviert Schuldner, sich um eine zügige Zahlung zu bemühen, und wird gerade bei dem großen Anteil von Kleinforderungen unter 50 Euro zu einer erheblichen Erleichterung für die Schuldner führen. Gleichzeitig profitieren die Gläubiger von einer beschleunigten Rückführung ihrer Außenstände. Nicht zuletzt profitieren auch Inkassounternehmen und Rechtsanwälte davon, wenn die Schuldner dank der Aussicht auf einen erheblichen Kostennachlass ihren Zahlungsverpflichtungen gewissenhafter nachkommen.

Diese Regelung hilft den Schuldnern, die Willens sind, ihre finanziellen Verhältnisse zu ordnen und sollte vor allem für das Viertel aller bestehenden Forderungen, die sich wie bereits dargelegt unter 50 Euro bewegen, eine erreichbare Zielsetzung sein. Anders als bei der von der Bundesregierung bislang vorgeschlagenen Anpassung der Einigungsgebühr, die wahllos Auswirkungen auf sämtliche Zahlungsvereinbarungen von der 50-Euro-Rückzahlung bis hinauf zur Zahlungsvereinbarung zwischen Großkonzernen über Millionensummen hat, hilft diese den Verbrauchern zielgerichtet und nachhaltig.

4. Tilgungsreihenfolge für Verbraucher ändern

Ein wiederkehrendes Problem für Schuldner ist der Mangel an juristischer Fachkenntnis in der Bevölkerung. So gibt § 367 BGB Schuldnern ein Werkzeug, um beim Abbau einer Schuld durch Teilzahlungen zu steuern, auf welche Schuldanteile die Zahlung verrechnet werden soll. Das BGB geht dabei davon aus, dass die Zahlung sinnvollerweise zuerst auf die Kosten, dann auf die Zinsen und erst zum Schluss auf die eigentliche Hauptschuld angerechnet werden soll. Seit Inkrafttreten des BGBs im Jahr 1900 hat sich die Gesellschaft jedoch gewandelt. Heutzutage stehen sich im Wirtschaftsleben üblicherweise nicht zwei Bürger auf Augenhöhe gegenüber, sondern viele Verbraucher erwerben ihre Waren und Dienstleistungen von wenigen Unternehmern. Die Unternehmer haben in Rechtsfragen in der Regel einen deutlichen Wissensvorsprung vor den Verbrauchern. Verbraucher wissen häufig nicht, dass sie beim Abstopfen einer Schuld eine Tilgungsbestimmung treffen können, sodass ihre Teilzahlungen erst die Hauptschuld abbaut und damit das Entstehen unnötiger Zinsen vermeidet. Im Verbraucherdarlehensrecht hat der EU-Gesetzgeber dieses Problem schon erkannt, weshalb dort bei der gesetzlichen Tilgungsreihenfolge die Zinsen ganz ans Ende gerückt worden sind; umgesetzt in § 497 Abs. 3 BGB. Abseits des Darlehensrechts ist es für viele Schuldnerberatungen erste Amtshandlung, die Zahlungsbestimmung des Schuldners auf die Hauptschuld zu richten.

Ganz offensichtlich ist es nach 120 Jahren Zeit für ein Update des Bürgerlichen Gesetzbuches. § 367 BGB sollte vorsehen, dass bei der Tilgung einer Schuld, die ein Unternehmer gegen einen Verbraucher hat, die Teilzahlungen zuerst auf die Hauptschuld, dann auf die Kosten und schließlich auf die Zinsen verrechnet werden. Zudem dürfen Unternehmer nicht zur Zurückweisung von Teilzahlungen berechtigt sein. Von diesen Regelungen darf nicht zu Lasten des Verbrauchers abgewichen werden.

Mit dieser Regelung werden Verbraucher davor bewahrt, aufgrund von Unkenntnis in einer Schuldabzahlungsschleife gefangen zu werden, obwohl sie sich um eine Rückzahlung bemühen.

5. Geordnete Regeln für die außergerichtliche Mahnung

Verbraucherschutz wirkt am besten, wo die Verbraucher nicht selbst aktiv werden müssen, sondern wo festgelegte Abläufe für eine reibungslose und verständliche Abwicklung sorgen. So wie dem Arzt Checklisten vor einer Operation helfen, Fehler zu vermeiden, so helfen dem Schuldner klare Prozeduren und Fristen im Umgang mit Unternehmen, damit alle Seiten einfach und klar miteinander kommunizieren können. Beim gerichtlichen Mahnverfahren klappt das beispielsweise sehr gut. Der Angeschriebene findet einen Mahnbescheid in der Post und weiß, dass nun die Zeit läuft, denn nach zwei Wochen kann der Vollstreckungsbescheid folgen. Klare Fristen schaffen Rechtssicherheit und vermindern den Aufwand, für beide Seiten.

Bei der außergerichtlichen Mahnung fehlt solch ein Staffellauf der Fristen bislang. Ist der Vertrag geschlossen und hat der Unternehmer geleistet, beinhaltet zwar die Rechnung gerne mal ein Zahlungsziel, aber das taugt selten zur In-Verzug-Setzung.

Die Europäische Union hat bereits vor Jahren versucht, die Zahlungsmoral durch die Zahlungsverzugs-Richtlinie (2000/35/EG) zu verbessern – im Ergebnis mit durchwachsenem Erfolg. Auf der Basis der Richtlinie sollte vorangeschritten und klare Zeitfenster für den Ablauf der Mahnung definiert werden.

Hat der Schuldner, der Verbraucher ist, eine Rechnung erhalten, setzt die Rechnung den Fixpunkt für das weitere Vorgehen. Ab Zugang der Rechnung hat der Schuldner 14 Tage Zeit, zu zahlen. In diesen 14 Tagen darf er wegen der offenen

Rechnung nicht vom Gläubiger kontaktiert werden – wegen anderer Dinge, wie einer Mängelabwicklung natürlich schon. Erst nach diesen 14 Tagen darf dem Schuldner eine Mahnung zugehen. Frühestens 14 Tage nach Zugang der Mahnung darf der Gläubiger die Angelegenheit zur weiteren Rechtsverfolgung an eine Rechtsanwaltskanzlei oder ein Inkassounternehmen zur Beitreibung der Schuld übergeben. Mit dieser klaren Gliederung hat der Verbraucher mindestens vier Wochen Zeit, sich um die Begleichung der Rechnung zu kümmern und zu verhindern, dass weitere Kosten entstehen. Selbst wenn ein Urlaub oder eine Erkrankung in diese Zeit fällt, hat der Verbraucher ausreichend Raum, um die Dinge rechtzeitig ins Lot zu bringen.

Unternehmer sparen sich auf diese Weise auch die zweite und jede weitere Mahnung. So wie Verbraucher in der Regel wissen, dass man für einen Widerruf 14 Tage Zeit hat, so können sich Verbraucher künftig allgemein einprägen, dass 14 Tage nach der Mahnung Post vom Inkassodienst droht.

Es ist in diesem Zusammenhang überaus sinnvoll, wenn der Schuldner mit der Rechnung und in Wiederholung mit der Mahnung auf die drohenden Kosten der Einschaltung eines Inkassodienstleiters oder Rechtsanwaltes hingewiesen wird. Die Ersatzfähigkeit dieser Kosten, die einen Verzugsschaden darstellen, aber von der Erteilung des Hinweises abhängig zu machen, wäre nicht nur systemfremd, sie wäre auch vollkommen überzogen.

6. Prüfauftrag Wirksamkeit der Aufsicht

In den letzten Jahren haben die Länder ihre Aufsicht über das Inkassowesen zunehmend zentralisiert. Diese Entwicklung ist zu begrüßen, führt sie doch zu einer gesteigerten Expertise der Aufsicht und erleichtert den Austausch der Aufsichtsbehörden untereinander. Föderalismus muss gelebt werden. Eine Zentralisierung der Aufsicht auf Bundesebene ist daher nicht geboten.

Gleichwohl sollte die Bundesregierung das Beschwerdeaufkommen zum Inkasso bei den Aufsichtsbehörden in regelmäßigen Abständen weiter untersuchen, da gerade mit den geplanten Gesetzesänderungen ein Anstieg der Beschwerdezahlen zu erwarten ist.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf zur Reform des Inkassorechts vorzulegen, der
 - a. die Geschäftsgebühr für außergerichtliche Inkassodienstleistungen, die unbestrittene Forderungen bis zu einem Gegenstandswert von 50 Euro betreffen, auf 30 Euro festlegt,
 - b. die Geschäftsgebühr nach Nr. 2300 VV RVG für außergerichtliche Inkassodienstleistungen, die unbestrittene Forderungen betreffen, darüber hinaus fix auf eine Gebühr von 1,0 festlegt,
 - c. die Einigungsgebühr für den Abschluss von Zahlungsvereinbarungen, Nr. 1000 Abs. 1 Nr. 2 VV RVG, in der Weise herabsetzt, dass sich die Gebühr auf 1,0 verringert, wenn der Schuldner die in der Zahlungsvereinbarung festgelegte Schuld innerhalb von drei Raten gezahlt hat,
 - d. die gesetzliche Anrechnungsreihenfolge bei Teilzahlungen eines Verbrauchers auf eine Forderung von derzeit Kosten-Zinsen-Hauptschuld auf Hauptschuld-Kosten-Zinsen ändert, eine Zurückweisung der Teilzahlungen durch den Gläubiger ausschließt, ein Abweichen

von der gesetzlichen Regelung zu Lasten des Verbrauchers ausschließt und dabei die Regelung des Verbraucherdarlehens soweit unberührt lässt, wie es die Vorgaben europäischen Rechts gebieten,

- e. das außergerichtliche Mahnwesen in einen festen Rhythmus einbettet, nachdem eine Mahnung gegenüber einem Verbraucher frühestens 14 Tage nach Zugang der Rechnung zulässig ist und die Beauftragung einer Inkassodienstleistung bei einem Rechtsanwalt oder Inkassodienstleister erst weitere 14 nach Zugang der Mahnung beim Verbraucher zulässig ist, und
2. binnen der nächsten 5 Jahre die Effektivität der Aufsicht über Inkassodienste zu evaluieren, wobei insbesondere auf die Entwicklung des Beschwerdeaufkommens, die Arten der geltend gemachten Verstöße und die verhängten Sanktionen durch die Aufsichtsbehörden einzugehen sowie ein Vergleich der Aufsicht der einzelnen Bundesländer unter dem Aspekt des Grades der Zentralisierung der Aufsicht anzustellen ist.

Berlin, den 24. Juni 2020

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.